

## ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

# LE GUICHET UNIQUE ÉLECTRONIQUE DES FORMALITÉS DES ENTREPRISES : UN PROJET À SÉCURISER

AUDIT FLASH

Décembre 2023



# SOMMAIRE

4	PROCÉDURES ET MÉTHODES
6	SYNTHÈSE
13	INTRODUCTION
16	I - LA MISE EN ŒUVRE CHAOTIQUE DU PROJET DE GUICHET UNIQUE
16	A - La création du guichet unique, une réforme nécessaire et systématique
20	B - Le développement du projet par l'Inpi
21	C - L'année 2022, une année charnière
25	D - L'échéance du 1 <sup>er</sup> janvier 2023 : des dysfonctionnements techniques aggravés par un défaut d'assistance
26	E - La prolongation de la procédure de secours jusqu'au 31 décembre 2023
28	II - LES RAISONS D'UNE RÉFORME EN DIFFICULTÉ
28	A - Une échéance initiale irréaliste compte tenu de l'ambition du projet
32	B - Une gouvernance et un pilotage inadaptés
34	III - PERSPECTIVES
37	LISTE DES ABREVIATIONS
38	RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES CONCERNÉS

## PROCÉDURES ET MÉTHODES

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics qui en résultent : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

**L'indépendance institutionnelle** des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

**La contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

**La collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

Le présent audit a été conduit sur le fondement des articles L. 111-2 et suivants du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L.143-1 alinéa 2 du même code. Contrairement à d'autres publications de la Cour des comptes, il ne donne pas lieu à un rapport exhaustif sur un organisme ou une politique publique mais permet de dresser dans un délai resserré un état des lieux factuel sur un dispositif public bien délimité.

L'audit a cherché à établir précisément les conditions de mise en œuvre du projet de guichet unique électronique de formalités des entreprises, à identifier les causes des difficultés rencontrées lors de sa mise en service au 1<sup>er</sup> janvier 2023 et à apprécier dans quelle mesure les ajustements décidés en cours d'année 2023 permettent de résoudre les problèmes constatés au démarrage du guichet unique.

L'audit a été réalisé par la première chambre à partir d'entretiens et d'éléments documentaires recueillis auprès des administrations et organismes auxquels l'enquête a été notifiée le 9 juin 2023 (et le 28 juin 2023 pour une notification complémentaire) : la direction générale des entreprises (DGE), la direction des affaires civiles et du sceau (DACS), l'Institut national de la propriété industrielle (Inpi) et l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

Des entretiens ont aussi été tenus avec la direction générale des finances publiques (DGFIP), l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce, l'établissement public national fédérateur du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA France), le Mouvement des entreprises de France (MEDEF), la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) et l'Union des entreprises de proximité (U2P).

Le projet de rapport a été préparé puis délibéré le 16 octobre 2023 par la première chambre, présidée par Mme Camby et composée de Mmes Lignot-Leloup et Bouzanne des Mazery, MM. Soubeyran, Tersen et Turenne, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteur, M. Savy, conseiller maître et, en tant que contre-rapporteur, M. Pelé, conseiller maître en service extraordinaire.

Il a été examiné et approuvé le 7 novembre 2023 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon et M. Meddah, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Lejeune, Mme Daussin-Charpentier, Mme Gervais et Mme Renet, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, M. Gautier, procureur général, entendu en ses avis.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

## SYNTHÈSE

### **Une réforme visant à simplifier les procédures pour les entreprises**

Depuis 1981, sept réseaux de centres de formalités des entreprises (CFE) permettaient aux entreprises d'effectuer les formalités relatives à leur création, aux modifications de leur situation et enfin, à la cessation de leur activité. Ces centres transmettaient les dossiers reçus aux organismes chargés de valider les informations, de les transcrire dans des registres et d'en tirer toutes les conséquences d'un point de vue fiscal, social ou juridique (services des impôts, organismes de sécurité sociale, Insee, inspection du travail, greffes des tribunaux de commerce pour inscription sur les différents registres, chambres de métiers et de l'artisanat, chambres d'agriculture et chambre nationale de la batellerie artisanale).

L'existence de ces sept réseaux était source de complexité et de difficultés tant pour les entreprises que pour les administrations.

Poursuivant un objectif de simplification et de modernisation, la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite loi PACTE<sup>1</sup>) du 22 mai 2019 a décidé de leur substituer un guichet unique, collectant l'ensemble des informations et des pièces nécessaires au dossier de formalités et constituant ainsi l'interface entre les entreprises déclarantes et les organismes destinataires des formalités, quels que soient l'activité, le lieu d'implantation et la forme juridique de l'entreprise. Cette unification du circuit des formalités devait s'accompagner de la dématérialisation complète de la procédure. Parallèlement, cette même loi a créé un registre national des entreprises (RNE), destiné à devenir l'unique registre auprès duquel doivent s'immatriculer les entités exerçant une activité économique sur le territoire français, en lieu et place des divers registres préexistants. Le RNE doit assurer le recueil, la conservation et la diffusion des informations concernant les entreprises.

La création d'un guichet unique électronique des formalités des entreprises et d'un registre national des entreprises par la loi PACTE constitue une réforme complexe, avec une forte dimension technique et un caractère systémique en raison des bouleversements qu'elle introduit dans le fonctionnement, l'organisation, les systèmes d'information et les pratiques professionnelles des utilisateurs, des entités précédemment chargées des CFE et des organismes destinataires des informations collectées par les CFE. Ces bouleversements vont d'ailleurs bien au-delà puisqu'ils affectent les attributions mêmes de l'ensemble

---

1. PACTE : plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises.

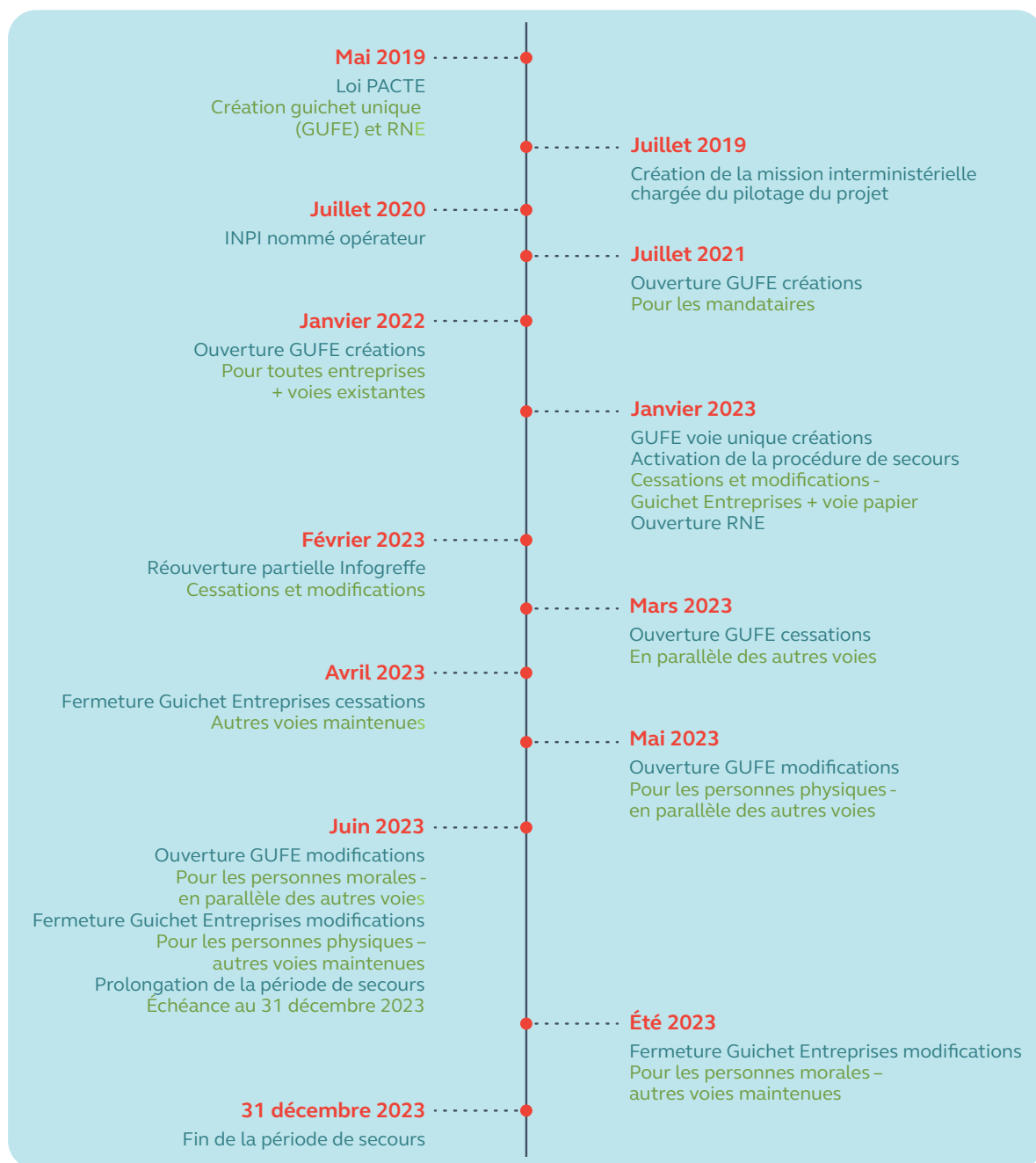
des participants et donc leur positionnement institutionnel. En confiant cette activité à un établissement public placé sous sa tutelle, l'État prend la main sur la gestion de ces formalités. La réforme a rencontré, dès l'origine, de fortes réticences chez certains des acteurs concernés.

L'entrée en service du guichet unique comme du registre national des entreprises était fixée par la loi au 1<sup>er</sup> janvier 2023 au plus tard. Des dysfonctionnements importants sont apparus dès le début de l'année 2023. Dans ce contexte, la Cour a souhaité conduire à l'été 2023 un audit flash pour établir précisément les conditions de mise en œuvre de ce projet, identifier les causes des difficultés rencontrées et apprécier dans quelle mesure les ajustements décidés en cours d'année 2023 permettent de résoudre les problèmes constatés au démarrage du guichet unique.

### **Une mise en œuvre difficile du projet**

Depuis le vote de la loi PACTE en mai 2019, le calendrier de la réforme avec ses dates clés se présente ainsi.

Schéma n° 1 : chronologie du projet de guichet unique de formalités des entreprises (GUFE)



Source : Cour des comptes



Pour assurer le pilotage stratégique du projet, une mission interministérielle *ad hoc*, placée sous l'autorité du ministre de la justice et des ministres chargés de l'économie et du budget, a été créée dès juillet 2019. Par ailleurs, l'Institut national de la propriété industrielle (Inpi) a été désigné, en juillet 2020, comme opérateur du guichet unique et chargé de tenir le registre national des entreprises. L'opérateur s'est acquitté de sa tâche en ayant recours à des prestataires externes et en s'appuyant sur ses équipes dont les effectifs ont été renforcés mais dans des proportions moindres que demandé aux tutelles. Le coût global d'environ 15 M€ a été entièrement financé sur les fonds propres de l'Inpi.

L'ouverture anticipée au 1<sup>er</sup> janvier 2022 du module permettant d'accomplir les seules formalités de création d'entreprises sur le guichet unique aurait dû permettre d'en vérifier le bon fonctionnement. Or, les CFE poursuivant leur mission d'enregistrement de ces formalités, beaucoup d'utilisateurs ont continué à s'adresser à eux. Ainsi, faute d'une utilisation suffisante du guichet unique, sa capacité à gérer les flux importants de formalités de création n'a pas pu être testée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2023, date prévue pour la fermeture des CFE.

Par ailleurs, les autres fonctionnalités (modifications et cessations), compte tenu de l'insuffisance des tests qui n'ont pu démarrer qu'à l'automne 2022, n'ont pas pu être ouvertes sur le guichet unique au 1<sup>er</sup> janvier 2023. Une procédure de secours a donc été activée permettant de réaliser ces formalités en dehors du guichet unique, les CFE ayant, conformément à la loi, cessé à cette même date leur activité d'enregistrement.

La généralisation, au 1<sup>er</sup> janvier 2023, de la fonctionnalité « création d'entreprises » sur le seul guichet unique (avec la fermeture concomitante des autres voies) et la mise en œuvre de la procédure de secours pour les formalités de modification et de cessation d'entreprises ont été marquées par d'importants dysfonctionnements : complications techniques pour réaliser les formalités, spécificités fonctionnelles du portail non adaptées, impossibilité de valider ses formalités, formalités non transmises voire refusées par les destinataires, etc. Cette situation a fortement pénalisé les entreprises, d'autant plus que le dispositif d'assistance aux utilisateurs s'est révélé insuffisant.

À l'été 2023, six mois après l'ouverture du guichet unique, la situation n'est pas stabilisée : les formalités de création fonctionnent bien sur le guichet unique ; les formalités de modification et de cessation ont été ouvertes mais restent peu utilisées ; la procédure de secours a été prolongée dans un premier temps jusqu'au 30 juin 2023 puis, dans un second temps, jusqu'au 31 décembre 2023.

Le présent audit permet d'identifier les deux principales raisons expliquant les difficultés rencontrées par ce projet : d'une part une échéance initiale irréaliste compte tenu de l'ampleur du projet et, d'autre part, une gouvernance et un pilotage inadaptés au projet.

### **Une échéance initiale irréaliste compte tenu de l'ampleur du projet**

La loi PACTE n'a pas été précédée d'une analyse suffisamment approfondie de la nature et des conditions de la réforme. En raison des insuffisances de l'étude d'impact, les décisions finalement prises pour mettre en place ce guichet unique ont été sensiblement éloignées de la solution initialement envisagée. Sur le plan technique, il a finalement été décidé de développer un système d'information totalement nouveau. Sur le plan fonctionnel, la connexion pourtant indispensable avec le registre national des entreprises (RNE) n'avait pas été prise en compte.

Dans ces conditions, dès 2020 l'objectif d'une ouverture du guichet unique des entreprises au 1<sup>er</sup> janvier 2023 n'apparaissait déjà pas réaliste.

À ce calendrier extrêmement tendu se sont ajoutées les perturbations découlant des travaux normatifs de redéfinition des procédures des formalités, conduits en parallèle du développement du guichet unique et du RNE. Certains arbitrages sur les textes réglementaires sont intervenus alors que les deux projets étaient en cours de développement, obligeant à des modifications qui ont contribué à accroître la tension sur les délais.

Compte tenu de ce contexte, plus l'échéance se rapprochait, plus les difficultés s'accumulaient sur le projet, amenant à des arbitrages difficiles fin 2022 mais également en 2023, sur les procédures de secours à activer et sur les nouvelles échéances. Les arbitrages ministériels n'en ont pas moins constamment privilégié le respect du calendrier initial.

### **Une gouvernance et un pilotage inadaptés au projet**

Les difficultés rencontrées tiennent également aux modalités de gouvernance et de pilotage du projet, très éloignées des standards en la matière.

Afin d'assurer ce pilotage, une mission interministérielle a été créée par décret du 3 juillet 2019. Composée de trois personnes, elle a été placée sous l'autorité du ministre de la justice et des ministres chargés de l'économie et du budget, et rattachée au directeur général des entreprises pour sa seule gestion administrative et financière. Ses attributions sont assez générales. Elle est notamment chargée d'exercer la maîtrise d'ouvrage stratégique du projet, en particulier d'en préciser

son contenu, ses objectifs détaillés, son calendrier et les moyens nécessaires à sa mise en œuvre, et de veiller à son bon déroulement. Un comité de pilotage, prévu par ce même décret, présidé par le chef de la mission interministérielle, se réunissait également *a minima* quatre fois par an.

L'Inpi avait en charge la maîtrise d'œuvre du projet sans qu'aucun texte ne précise l'organisation de la maîtrise d'ouvrage opérationnelle. Cette lacune est à la source des difficultés rencontrées : un directeur de projet aurait dû être désigné pour animer des groupes de travail réunissant les représentants des différents partenaires et utilisateurs, définir les besoins et les fonctionnalités, assurer le pilotage de l'Inpi et procéder quand cela était nécessaire aux arbitrages techniques. L'absence d'association des partenaires et des utilisateurs au déroulement de ce projet explique également que certains d'entre eux aient tardé à prendre toute la mesure de la réforme. Ce n'est qu'à l'été 2023, bien trop tardivement, que ce déficit initial de structuration opérationnelle collective a commencé à être corrigé en intégrant l'ensemble des acteurs.

### **Des perspectives sans garantie d'une résolution rapide des difficultés**

À l'automne 2023, la situation globale du guichet unique tend à s'améliorer. La gouvernance et le pilotage du projet sont en cours d'ajustement et la prolongation de la période de secours devrait permettre de progresser. Il reste cependant de nombreux dysfonctionnements à traiter, alors même que le volume des formalités effectuées par le guichet unique est encore insuffisant pour les détecter tous et les corriger.

Un certain nombre d'actions décidées par la DGE en lien avec les autres acteurs, interviennent tardivement et ne paraissent pas de nature à résoudre l'ensemble des difficultés d'ici la fin de l'année.

Il n'est donc pas possible d'exclure que l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2024 pour l'utilisation du seul guichet unique pour effectuer les formalités soit marquée par d'importants dysfonctionnements. De graves anomalies ne pourraient être détectées par les entreprises qu'en 2024 voire ultérieurement, au moment où elles voudront accomplir une nouvelle formalité, ou lorsqu'elles seront confrontées à des demandes infondées des administrations fiscales ou sociales.

Les conséquences d'une réforme insuffisamment préparée et mal conduite pourraient donc se faire encore sentir pendant plusieurs années sans avoir apporté aux entreprises la simplification attendue.

### Les principaux enseignements de l'audit

L'examen de la mise en œuvre du guichet unique et du registre national des entreprises conduit à constater que deux conditions nécessaires à la réussite d'un projet de transformation numérique complexe n'ont pas été mises en œuvre :

- le projet de guichet unique aurait dû faire l'objet d'une étude d'impact beaucoup plus approfondie dans le projet de loi Pacte. Ces insuffisances ont conduit à revoir le projet, dont la mise en œuvre s'est révélée plus complexe que prévu, rendant le calendrier initial impossible à tenir ;
- la mise en œuvre du guichet unique a pâti d'une organisation inadaptée du pilotage et de la gouvernance qui n'a associé les parties prenantes qu'à l'été 2023. Le projet a subi d'importants retards du fait de l'absence d'un directeur de projet, en charge de la maîtrise d'ouvrage opérationnelle et en capacité d'imposer des décisions aux différents acteurs.

Enfin, le refus de remettre en cause la date de mise en œuvre prévue par la loi, en dépit des nombreuses difficultés identifiées, a constitué une prise de risque sans doute déraisonnable dont les entreprises et les services de l'État ont supporté les graves conséquences.

# INTRODUCTION

Créé par l'article 1<sup>er</sup> de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi PACTE) du 22 mai 2019, le guichet unique électronique des formalités des entreprises a vocation à unifier l'ensemble des formalités que les entreprises doivent accomplir au moment de leur création, en cas de modification de leur situation ou lors de la cessation de leur activité.

Jusqu'au déploiement de ce nouveau portail, ces formalités devaient être effectuées, selon leur activité, auprès d'un centre de formalités des entreprises (CFE) appartenant à l'un des sept réseaux existants : les chambres de commerce et d'industrie, les chambres des métiers, les greffes des tribunaux de commerce, les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale, les centres des impôts, les chambres d'agriculture et, jusqu'en 2019, la chambre nationale de la batellerie artisanale<sup>2</sup>.

Les CFE avaient pour mission, après avoir recueilli et vérifié les documents déposés, de les transmettre aux organismes destinataires des formalités (services des impôts, organismes de sécurité sociale, Insee, inspection du travail, greffes des tribunaux de commerce pour inscription sur les différents registres, chambres de métiers et de l'artisanat, chambres d'agriculture et chambre nationale de la batellerie artisanale).

Par ailleurs, l'article 2 de la loi PACTE prévoit la création d'un registre national des entreprises (RNE)<sup>3</sup> destiné à devenir, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, l'unique registre auquel doivent s'immatriculer les entités exerçant une activité économique sur le territoire français, en lieu et place des divers registres pré existants<sup>4</sup>.

La création du guichet unique comme du RNE s'inscrit dans un objectif général de modernisation et de simplification de la vie des entreprises, tout en permettant à l'État de confier désormais à un établissement public placé sous sa tutelle la gestion des formalités. L'unification du circuit des formalités doit notamment permettre aux entreprises de ne plus s'interroger sur leur CFE de rattachement et de ne pas multiplier les démarches pour une seule formalité. La généralisation de la dématérialisation des formalités doit également faciliter et sécuriser la transmission des informations à tous les destinataires concernés.

---

2. La chambre nationale de la batellerie artisanale a été supprimée à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2019 par la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. Ses missions ont été transférées aux chambres des métiers et de l'artisanat.

3. Ordonnance n° 2021-1189 du 15 septembre 2021 portant création du Registre national des entreprises.

4. La loi PACTE prévoit toutefois le maintien du répertoire Sirène tenu par l'Insee et des registres tenus par les greffes des tribunaux de commerce.

Par décret du 3 juillet 2019<sup>5</sup>, une mission interministérielle (MISMFE) placée sous l'autorité du ministre de la justice et des ministres chargés de l'économie et du budget a été mise en place afin d'assurer le pilotage et la coordination des travaux pour la création du guichet unique et du registre national des entreprises.

Par décret du 30 juillet 2020<sup>6</sup>, l'Institut national de la propriété industrielle (Inpi) a été désigné comme l'opérateur du guichet unique électronique des formalités des entreprises (GUFE). Il a également été chargé de la tenue du registre national des entreprises (RNE).

Le déploiement du nouveau service s'est effectué en plusieurs étapes au cours desquelles ont coexisté les guichets des CFE et le nouveau guichet unique :

- à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2021, le guichet unique a été rendu accessible aux seuls professionnels disposant d'un mandat pour réaliser les formalités de création d'entreprises pour le compte de leurs clients ;
- à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022, il a été ouvert à tous pour effectuer les formalités liées à la création des entreprises, quelles que soient l'activité et la forme juridique de celles-ci ; les formalités tenant à la modification de la situation ou à la cessation d'activités ont continué à être recueillies par les CFE ;
- à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, les CFE ont disparu et le guichet unique devenait le seul mode d'enregistrement.

Le guichet unique devait à cette date être pleinement opérationnel pour recevoir l'ensemble des formalités des entreprises, y compris donc celles relatives aux modifications de leur situation et à leur cessation d'activité. Cette échéance, fixée dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi PACTE, n'a cependant pas pu être totalement respectée. Une procédure de secours a dû être activée début 2023 pour le recueil des formalités de cessation et de modification. Initialement prévue pour se terminer fin juin, la procédure de secours a finalement été prolongée jusqu'au 31 décembre 2023.

À l'été 2023, le recueil des formalités des entreprises suit donc deux procédures distinctes, *via* le guichet unique pour l'ensemble des formalités et *via* Infogreffe pour celles relatives à la cessation d'activité et aux modifications.

---

5. Décret n° 2019-699 du 3 juillet 2019 portant création d'une mission interministérielle relative à la simplification et à la modernisation des formalités des entreprises et de publicité légale.

6. Décret n° 2020-946 du 30 juillet 2020 relatif à la désignation de l'Institut national de la propriété industrielle en tant qu'organisme unique mentionné à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises et introduction de diverses mesures applicables aux formalités incombant aux entreprises.

Le présent audit flash, lancé dans ce contexte, vise, d'une part, à comprendre les raisons qui ont conduit au report de la mise en service du guichet unique, et, d'autre part, à identifier les perspectives pour parvenir à assurer, à court terme, un fonctionnement satisfaisant du portail.

Après avoir rappelé les conditions de développement du projet (1<sup>ère</sup> partie), le rapport identifie les deux principales raisons qui expliquent son parcours chaotique (2<sup>ème</sup> partie) avant d'en présenter les perspectives à court terme (3<sup>ème</sup> partie).

## I - LA MISE EN ŒUVRE CHAOTIQUE DU PROJET DE GUICHET UNIQUE

La création d'un guichet unique électronique des formalités des entreprises visait à moderniser et à simplifier les formalités effectuées par les entreprises. Complexe et de nature systémique, sa mise en œuvre, confiée à l'Inpi, a connu différentes phases marquées par un certain nombre de difficultés qui sont apparues en 2022 puis en 2023, nécessitant de recourir à des procédures de secours pour assurer la continuité du service.

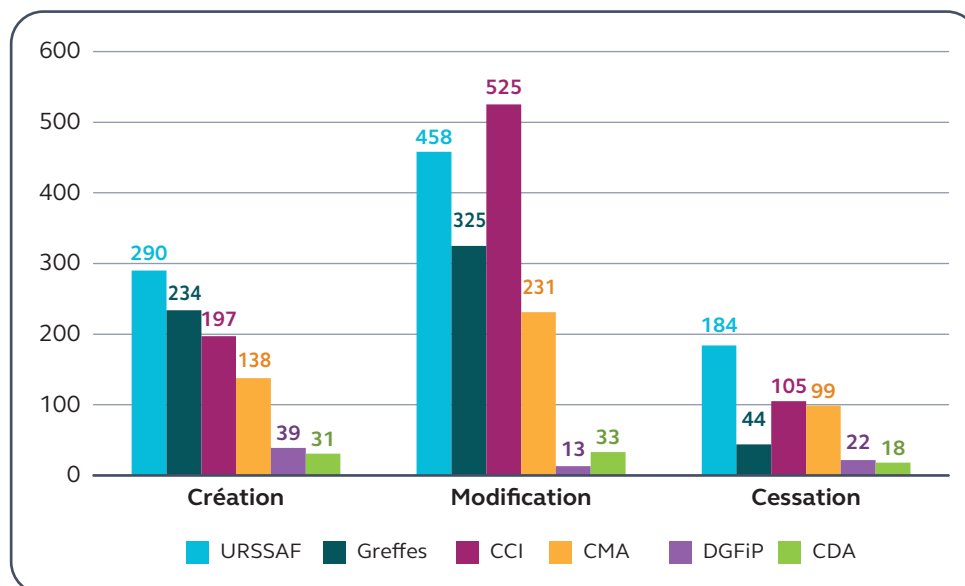
### A - La création du guichet unique, une réforme nécessaire et systémique

Depuis 1981, sept centres de formalités des entreprises (chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers, greffes des tribunaux de commerce, unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale, centres des impôts, chambres d'agriculture et chambre nationale de la batellerie artisanale) permettaient aux entreprises d'effectuer les formalités relatives à leur création, aux modifications de leur

situation et enfin, à la cessation de leur activité. Ces centres transmettaient ensuite les dossiers reçus aux destinataires chargés de valider les informations, de les transcrire dans des registres et d'en tirer toutes les conséquences d'un point de vue fiscal, social ou juridique (services des impôts, organismes de sécurité sociale, Insee, inspection du travail, greffes des tribunaux de commerce pour inscription sur les différents registres, chambres de métiers et de l'artisanat, chambres d'agriculture et chambre nationale de la batellerie artisanale).

Comme le précisait l'étude d'impact annexée au projet de loi PACTE, en 2016 et sur l'ensemble du territoire national, les 1 400 CFE traitaient chaque année près de trois millions de formalités pour les entreprises, dont 30 % relatives à leur création, 55 % pour des modifications intervenant en cours d'existence et 15 % au moment de leur radiation. Le graphique suivant présente la répartition de ces formalités entre les six principaux réseaux de CFE (le CFE de la batellerie artisanale ayant été supprimé en 2019).

Graphique n° 1 : activité des CFE en 2016 (en milliers d'évènements traités)



Source : Insee (direction des statistiques des entreprises, chiffres établis en 2017)



La création du guichet unique répondait à la nécessité de simplifier et de moderniser le circuit des formalités des entreprises du déclarant au destinataire final<sup>7</sup>.

### **1 - De nombreuses difficultés qui prévalaient avant la création du guichet unique**

L'existence de sept réseaux de CFE était source de complexité et de difficultés :

- les déclarants avaient parfois des difficultés à identifier leur réseau d'appartenance ;
- il existait des dérogations à la saisine directe du CFE compétent;
- certains organismes gérant des CFE étaient également organismes destinataires des formalités (cas des chambres des métiers et de l'artisanat par exemple pour la mise à jour de leur registre) ce qui était source de confusion pour les déclarants ;
- la qualité de service rendu aux déclarants dépendait largement du réseau de CFE dont ils relevaient, ce qui engendrait une inégalité de traitement ;
- les systèmes d'information étaient hétérogènes, reposant sur des normes de transmission diverses<sup>8</sup>, compliquant la tâche des services centralisateurs ;
- même s'il n'était pas possible d'évaluer leurs coûts de fonctionnement, la coexistence de plusieurs réseaux avec leur propre service

électronique et leurs moyens spécifiques semblait peu compatible avec les objectifs de réduction des moyens et d'allocation optimale des ressources ;

- enfin, le recours à la dématérialisation comme moyen d'accomplissement des formalités demeurait faible.

En plus des CFE, un téléservice intitulé « guichet-entreprises.fr », avait été créé en 2009 pour satisfaire aux obligations européennes de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur qui imposait aux États membres la mise à disposition d'un guichet unique électronique pour effectuer toutes les procédures et formalités nécessaires à l'accès à une activité de service. Ce service était mis en œuvre par un service à compétence nationale « Guichet Entreprises », rattaché à la direction générale des entreprises (DGE) du ministère en charge de l'économie. Ce téléservice ne constituait pas en lui-même un CFE, les dossiers qu'il recevait étant ensuite transmis aux CFE compétents. Ainsi, « guichet-entreprises.fr » ajoutait une strate supplémentaire pour les utilisateurs sans simplifier leurs démarches. C'est probablement pour cette raison qu'il n'avait pas vraiment réussi à s'imposer, le volume des formalités qu'il traitait étant resté à un niveau très modeste, à peine plus de 2 % en 2017.

7. La plupart des développements qui suivent sont extraits de l'étude d'impact accompagnant l'article 1<sup>er</sup> de la loi PACTE. L'analyse des débats parlementaires tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat ne fait pas apparaître de véritables contestations sur le bien-fondé de la réforme, ni sur les objectifs poursuivis. En revanche, le relatif consensus politique autour de la réforme ne doit pas masquer les réticences plus ou moins marquées de certaines parties prenantes devant la perte de leurs attributions.

8. Ou des versions différentes d'une même norme (EDI-CFE).

## **2 - Des objectifs d'amélioration clairement définis**

La réforme de 2019 poursuit un objectif de modernisation mais également de simplification tant pour les entreprises que pour les administrations. Elle a pour objet de substituer aux différents réseaux de CFE, un guichet unique, collectant l'ensemble des informations et des pièces nécessaires à la confection du dossier de formalités et constituant ainsi l'interface directe entre les entreprises déclarantes et les organismes destinataires de ces éléments, quels que soient l'activité, le lieu d'implantation et la forme juridique des entreprises. Cette unification du circuit des formalités s'accompagne d'une dématérialisation de ces formalités.

Selon l'étude d'impact du projet de loi PACTE, il s'agit de répondre aux difficultés rencontrées par les déclarants pour identifier l'organisme compétent pour leur entreprise, de remédier aux différences constatées dans le traitement des dossiers de déclaration, que ce soit entre les réseaux de CFE ou au sein d'un même réseau, et de mettre un terme à la coexistence de modalités de transmission hétérogènes (automatisées mais avec des normes distinctes, support papier, etc.). La dématérialisation intégrale doit se traduire par une amélioration de la qualité et de la complétude des dossiers grâce à la normalisation des informations, à la mise en œuvre de contrôles automatiques et à une diffusion facilitée des pièces justificatives accompagnant les dossiers, générant ainsi une baisse des charges associées au traitement des déclarations par les organismes destinataires.

Enfin, la création d'un guichet unique va de pair avec celle d'un registre unique des entreprises. Le RNE, qui assure le recueil et la conservation des informations concernant les entreprises, est consulté pour l'obtention d'informations

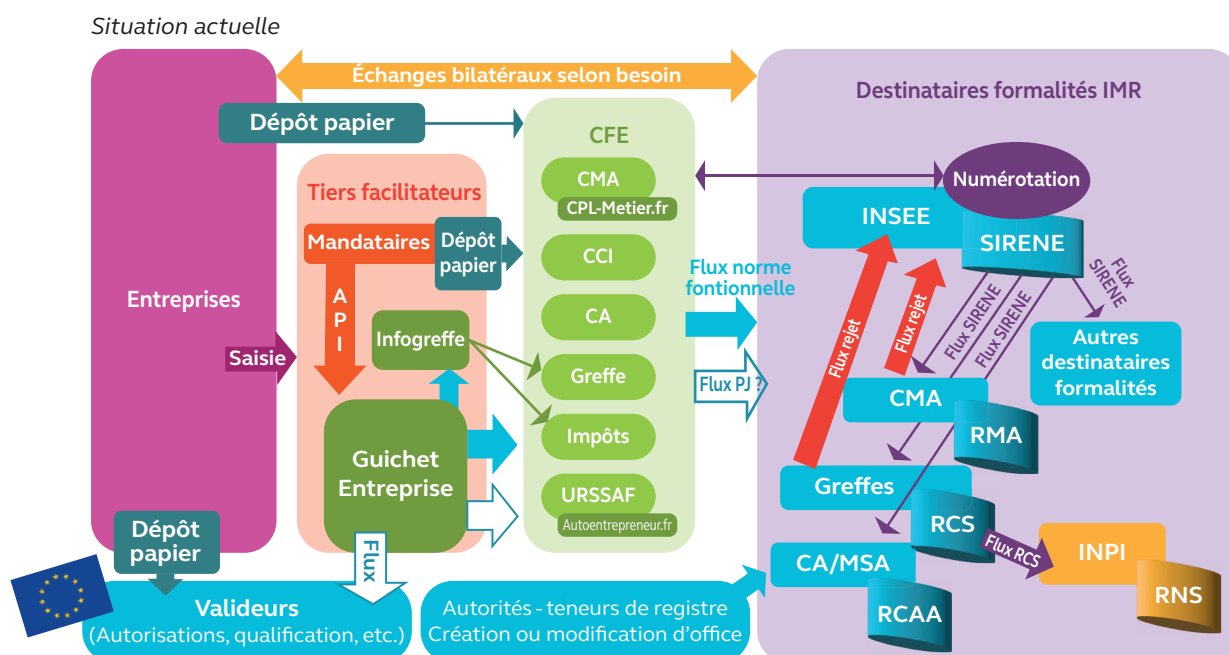
sur ces dernières ainsi que pour la réalisation des formalités de modification et de cessation, y compris les inscriptions d'office. À ce titre, il est nécessairement en interaction avec le guichet unique comme avec les organismes destinataires de ces informations (Insee, DGFIP, URSSAF, greffe des tribunaux de commerce, chambres des métiers et de l'artisanat, Chambres d'agriculture), ce qui nécessite la mise en place d'interfaces logicielles. Il est également utilisé par les chambres consulaires, notamment pour l'organisation des élections professionnelles et pour affiner leur connaissance de leurs secteurs d'activités respectifs.

## **3 - Une réforme complexe modifiant des positions établies**

Cette réforme d'ampleur est complexe compte tenu de ses impacts sur le fonctionnement, l'organisation, les systèmes d'information et les pratiques professionnelles des déclarants comme des utilisateurs, à savoir les différentes entités précédemment chargées des centres des formalités des entreprises (CFE) et les organismes destinataires des informations collectées par les CFE. Ces bouleversements vont d'ailleurs bien au-delà puisque, en confiant à l'État la gestion des formalités des entreprises, ils affectent les attributions mêmes de l'ensemble des organismes concernés et donc leur positionnement institutionnel. Cela permet ainsi d'expliquer pour quelles raisons la réforme a rencontré, dès l'origine, de fortes réticences chez certains d'entre eux.

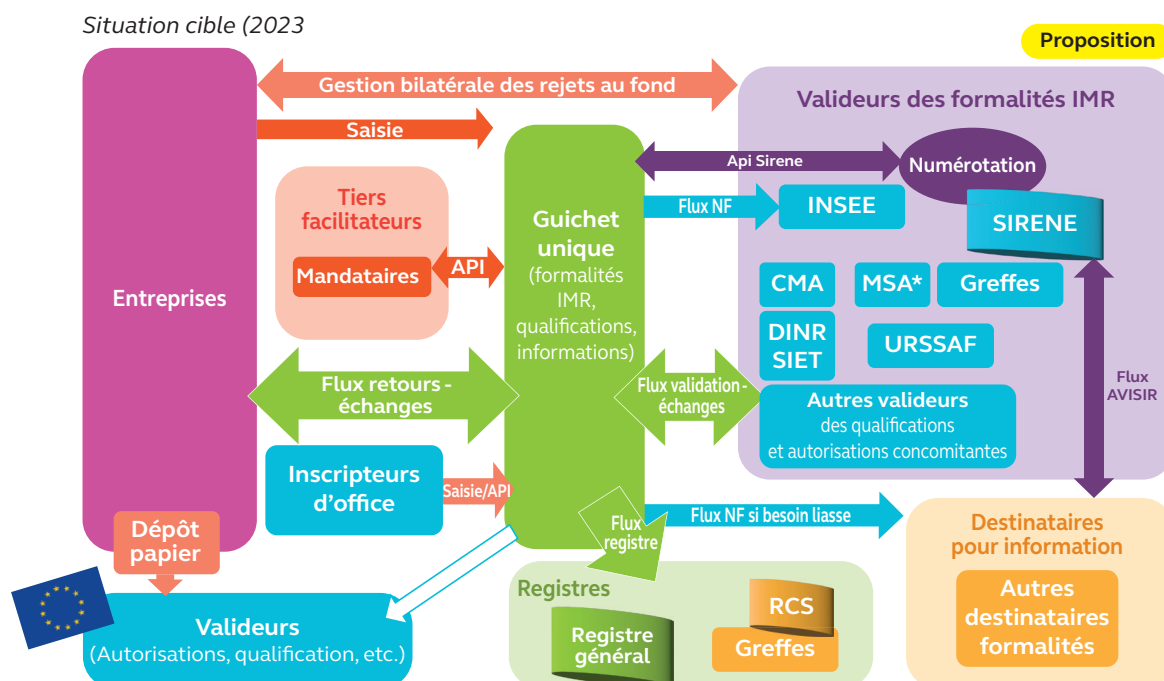
Pour apprécier toute la complexité du projet, le compte rendu de la réunion interministérielle qui s'est tenue le 30 janvier 2020 afin d'arbitrer les propositions faites pour conduire la réforme, comprenait deux schémas présentant la situation initiale et la situation cible des flux en partant des entreprises à l'initiative des formalités.

### Schéma n° 2 : circuit des formalités et flux avant la mise en service du guichet unique



IMR : Immatriculation, Modification, Radiation  
Source : compte rendu de la RIM de janvier 2020

### Schéma n° 3 : circuit des formalités et flux après la mise en service du guichet unique



\* Sous réserve des discussions à venir avec la MSA.

Source : compte rendu de la RIM de janvier 2020

Les deux graphiques montrent toute la complexité de la création du guichet unique et du registre national des entreprises avec la nécessité d'une approche *front office* (les

déclarants) mais également en tenant compte des fonctions de *back office* impliquant l'ensemble des partenaires pour la validation des différents flux.

## B - Le développement du projet par l'Inpi

### 1 - Le choix de l'Inpi

L'Institut national de la propriété industrielle (Inpi) a été désigné comme opérateur du guichet unique en juillet 2020. En cohérence, il a également été choisi pour mettre en place et administrer le registre national des entreprises (RNE). Enfin, la DGE lui a transféré le service « Guichet Entreprises ».

L'établissement public, qui avait manifesté son intérêt pour cette nouvelle mission, ne manquait pas d'arguments :

- il tenait déjà le registre national du commerce et des sociétés (RNCS) qui représentait quelque 6 millions de données sur un volume total, tous registres confondus, compris entre 10 et 12 millions de données ;
- il avait une compétence sur l'*open data* avec ses différentes bases de brevets et marques et le RNCS ;
- il avait une compétence technique sur le pilotage de projets SI (dématérialisation des procédures de propriété industrielle) ;
- il avait la capacité de contribuer au financement du projet.

D'autres options, examinées lors de la réunion interministérielle de janvier 2020, avaient été écartées, consistant à confier cette mission à la direction de l'information légale et administrative, à l'Agence pour l'information financière de l'État ou à l'Insee mais aucune de ces trois administrations n'avaient marqué son intérêt pour l'ensemble du projet.

La solution consistant à s'appuyer sur le portail Infogreffe avait été écartée d'emblée en raison de plusieurs limites fortes :

- technique : une architecture actuelle centrée autour des greffes ;
- pilotage : l'absence de tutelle de l'État sur Infogreffe ;
- stratégique : l'État ne serait pas propriétaire de la solution informatique.

### 2 - Les coûts

L'Inpi a eu recours à un prestataire externe pour réaliser les développements informatiques sur la base de son accord-cadre de marchés informatiques. Le cahier des charges a été diffusé aux candidats le 5 mars 2020. L'attribution a été effectuée en plusieurs lots (marchés subséquents) correspondant aux différentes étapes du projet : un lot de conception initiale et des lots de développement. Deux prestataires ont été retenus, un pour la conception initiale du guichet unique, l'autre pour les développements et le registre national des entreprises.

Le compte rendu la réunion interministérielle de janvier 2020 présentait ainsi les coûts estimés du projet<sup>9</sup> :

- coûts d'investissement initiaux (mise en place) : 28 M€
  - suivi maîtrise d'ouvrage (spécifications, qualifications, communication, pilotage) (5 M€) ;
  - construction du site et des interfaces entreprises/mandataires (7 M€) ;
  - mise en œuvre du « *back office* » de validation (7 M€) ;

---

9. Il s'agit de coûts complets intégrant la sous-traitance.

- gestion de l'intégration et de la fiabilité des échanges (6 M€) ;

- coût d'infrastructure technique, sécurité et d'hébergement (3M€).

- coûts récurrents : 5 M€

Le financement, représentant le coût de la sous-traitance pour le développement informatique du projet guichet unique et du RNE, a été assuré sur les fonds propres de l'Inpi, sans subvention additionnelle, pour un coût au 31 juillet 2023 estimé à 10 M€ (dont 0,5 M€ pour le RNE). Cependant, ces montants ne comprennent pas les coûts internes de l'Inpi (coûts de personnels essentiellement) qui n'ont pas été valorisés ce qui ne permet pas de comparer les 10 M€ aux 28 M€ estimés initialement. Par ailleurs, le Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) a été sollicité, à hauteur de 1,18 M€, pour financer le développement du « *chatbot* » (agent conversationnel) du guichet unique. La mission interministérielle a piloté elle-même le développement de cet outil en faisant appel à un marché de l'État. L'Inpi a intégré ce composant dans son propre « *chatbot* » accessible depuis le guichet unique.

Les moyens humains affectés au projet par l'Inpi sont passés de 5 ETP en 2020 à 21 ETP en 2023 pour assurer le développement du projet global, et de 25 ETP en 2022 à 55 ETP en 2023 pour renforcer les équipes d'assistance du service « Inpi Direct », pour un coût total estimé de 5 M€. Il est à noter que l'opérateur avait demandé des moyens humains beaucoup plus importants que ceux qui lui ont été accordés (75 ETP pour 46 obtenus). Sans que l'on puisse attribuer à cette insuffisance de moyens les graves dysfonctionnements ayant affecté le développement du projet, elle n'en constitue pas moins un élément compliquant la gestion pour l'opérateur.

Le coût supporté par l'Inpi au titre de ce projet s'élève donc *a minima* à 15 M€.

Bien qu'aucune information consolidée ne soit disponible, les difficultés rencontrées dans la mise en service des outils ont entraîné des coûts supplémentaires pour l'Inpi comme d'ailleurs pour les autres acteurs. Ainsi, l'Insee a été contraint de recruter 50 agents en contrat à durée déterminée de la fin 2022 à la fin 2023 pour renforcer ses équipes de gestion du répertoire SIRENE et d'assistance de premier niveau, qui ont dû faire face à une augmentation des traitements manuels. Pour le réseau des chambres des métiers et de l'artisanat, le coût du maintien opérationnel du logiciel métier nécessaire pour alimenter les organismes sociaux, fiscaux et l'Insee, est estimé aux alentours de 2 M€ auquel il convient d'ajouter des dépenses de personnel non chiffrées. Quant à Infogreffe, le projet informatique du guichet unique, pour s'y raccorder et pour maintenir Infogreffe en solution de secours jusqu'au 31 décembre 2023, représente un coût de près de 2 M€.

## C - L'année 2022, une année charnière

Le guichet unique doit traiter les formalités de création d'entreprises, de modification de leur situation et de cessation de leur activité (également le dépôt des comptes annuels).

Le calendrier de développement prévoyait le séquençage suivant :

- Juillet 2021 : ouverture du nouveau portail pour les formalités de création d'entreprises accomplies par les mandataires ; compte tenu de leur parfaite connaissance des formalités, l'objectif était de pouvoir tester l'outil en étant affranchi des problèmes posés par le dépôt de documents incomplets ;

- 1<sup>er</sup> janvier 2022 : ouverture du nouveau portail pour les formalités de création d'entreprises à toutes les entreprises ; cette ouverture n'emportait pas la fermeture progressive des CFE pour ces formalités ;
- 1<sup>er</sup> janvier 2023 : ouverture du nouveau portail pour les modifications de situation des entreprises et pour leur cessation d'activité avec disparition définitive des CFE à cette même date.

Dans le cadencement du projet, les fonctionnalités de modifications et de cessations d'entreprises étaient dépendantes de la mise en place du registre national des entreprises, puisque le choix a été fait, à l'automne 2020, d'éviter au déclarant la ressaisie de la situation de son entreprise en faisant appel aux données du RNE, pour améliorer l'expérience utilisateur.

### **1 - La mise en service du module « création d'entreprises » au 1<sup>er</sup> janvier 2022 : une échéance respectée mais pour un volume limité de formalités**

Comme cela était prévu dans le calendrier validé par la réunion interministérielle de janvier 2020, le module « création d'entreprises » a été ouvert au public au 1<sup>er</sup> janvier 2022, sans pour autant que les CFE ne perdent leurs compétences en ce domaine<sup>10</sup>. Le guichet n'a commencé à enregistrer ses premières formalités qu'à partir du mois de mars.

L'analyse des volumes traités montre clairement que les entreprises comme les mandataires ont continué à privilégier le mode habituel d'accomplissement de leurs formalités via les CFE ou directement auprès des greffes des tribunaux de commerce.

Après avoir stagné plusieurs mois à 7 000 environ, le nombre de formalités de création réalisées auprès du guichet unique s'est élevé à plus de 12 000 en septembre 2022 et à près de 36 000 en décembre.

Au 31 décembre 2022, le guichet unique avait enregistré 122 200 formalités de création d'entreprises ce qui représente 6 % du volume total des formalités de création d'entreprises de l'année 2022 (1 881 600 en 2022 pour 1 861 200 en 2021), même si au mois de décembre, ce pourcentage était de 16,4 %, illustrant la montée en charge du nouveau portail.

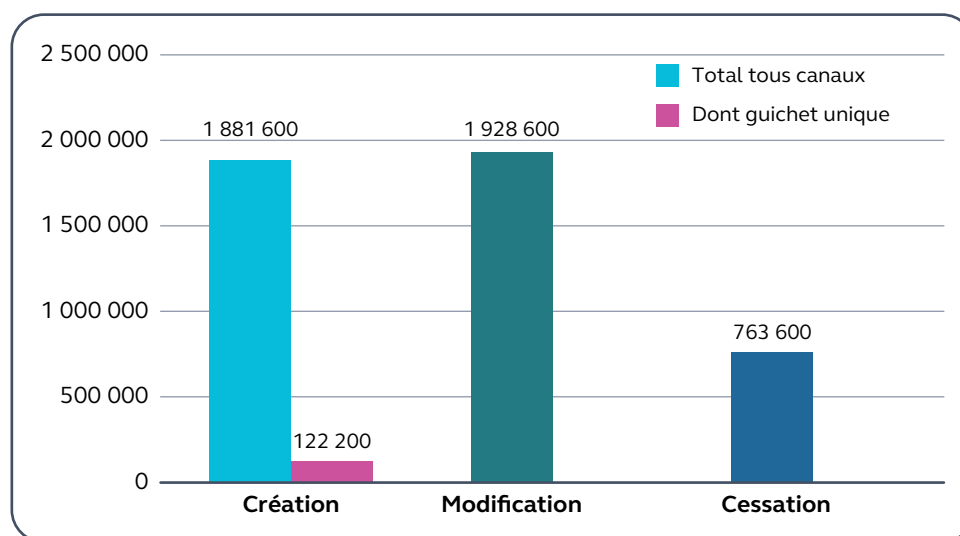
La mission interministérielle avait demandé, en mai 2022, la fermeture de deux des trois sites Internet de CFE ouverts (Infogreffe, Autoentrepreneur, CMA) afin de pouvoir réorienter les flux vers le guichet unique en anticipant l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2023. Concernant le site Autoentrepreneur, l'URSSAF a mis en place des bandeaux de redirection sur son site (au profit du guichet unique) sans pour autant le fermer. Concernant le site CFE-Métiers (CMA), le décret en Conseil d'État imposant la fermeture de ce site est paru le 11 novembre 2022, et CMA France a procédé à la fermeture de son site vers le 20 novembre 2022. Ces fermetures n'ont donc eu que peu d'effets sur l'année 2022 pour réorienter les formalités vers le guichet unique.

Une fermeture progressive des différents CFE au cours de l'année 2022 aurait permis une montée en charge du nouveau portail sans attendre la date butoir du 31 décembre. Il aurait ainsi été possible de traiter au fur et à mesure les interrogations des déclarants, en évitant la saturation des services d'assistance et le mécontentement qui s'en est suivi, tout en corrigeant les anomalies relevées.

---

10. Le guichet unique avait été ouvert aux mandataires dès 2021, mais le volume de formalités s'est révélé epsilonesque (moins d'une dizaine).



**Graphique n° 2 : ventilation des formalités de création d'entreprises – année 2022**

Source : Insee

Dans ces conditions et compte tenu de ce faible volume des formalités de création concernant essentiellement des personnes physiques, il était impossible de tester la résistance du service en cible au regard des flux attendus et des besoins d'assistance des utilisateurs. D'autant qu'il n'y avait pas eu de campagnes de tests de bout en bout s'inscrivant dans une procédure formalisée et partagée par l'ensemble des acteurs.

## 2 - Une situation à l'été 2022 marquée par des risques avérés et connus

À partir de l'été 2022, différents acteurs, parties prenantes de la réforme, ont informé le ministre de l'économie, des finances, et de la souveraineté industrielle et numérique des risques importants liés à l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2023. Ces alertes portaient tant sur les conséquences d'un volume trop faible des formalités de création déjà possibles sur le site que sur les formalités attendues de modification et de cessation.

Dans une note de juillet 2022, le directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) alertait ainsi sur le fait qu'en l'absence d'une phase de test/expérimentation sur un périmètre probant, la découverte des anomalies et leur traitement interviendrait lors de la généralisation du dispositif au 1<sup>er</sup> janvier 2023, avec une qualité de service dégradée : rupture de service en cas de saturation, flux ne parvenant pas à certains destinataires et altération des données transmises. Les conséquences pour les entreprises en seraient l'impossibilité temporaire de réaliser leurs formalités, l'absence de prise en compte ou la prise en compte tardive de leurs formalités par les administrations (impossibilité de délivrer les attestations URSSAF, taxation d'office, etc.), la transmission d'informations erronées aux administrations et la sollicitation des entreprises par les administrations pour leur redemander des informations déjà transmises.

L'Inpi, dans une note du 18 juillet 2022, avait posé les conditions de réussite du projet articulées autour de trois priorités : la fermeture par anticipation des autres sites de dépôt afin d'assurer une montée en charge progressive du guichet unique, le maintien du périmètre initial du projet sans ajouter de nouvelles fonctionnalités et l'autorisation d'effectuer des recrutements adéquats pour absorber la charge.

En juin 2022, la mission interministérielle avait, quant à elle, préparé un document de travail présentant divers scénarii envisageables d'évolution du projet, soit avec le maintien de l'échéance initiale accompagnée d'une procédure dérogatoire pendant quelques mois, soit avec le report de l'échéance.

### **3 - Les décisions prises à l'automne 2022 : la généralisation du guichet unique au 1<sup>er</sup> janvier 2023 pour une partie seulement des formalités**

En septembre 2022, et compte tenu de toutes ces alertes, le Conseil général de l'économie (CGE) a été mandaté par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique pour effectuer une mission d'évaluation des risques liés à l'ouverture du guichet unique au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Afin de limiter les risques qui avaient été identifiés, le CGE faisait un certain nombre de recommandations dans son rapport remis le 17 novembre 2022 :

- mener à terme un programme, partagé avec les partenaires, de cas tests de « bout en bout » pour les formalités de création, modification et cessation ;

- effectuer des cas réels d'utilisation du guichet unique en proposant à des déclarants volontaires de les accompagner à saisir leurs formalités dans le guichet lors de l'accueil physique des CFE ;
- effectuer dès la fin du développement informatique du guichet unique (prévue le 30 novembre) et d'ici le 15 décembre un nouveau test de tenue en charge.

Le CGE concluait que si, au 15 décembre 2022, des dysfonctionnements majeurs/bloquants subsistaient pour certains types de formalités, il faudrait alors activer la procédure de secours.

Les tests sur les fonctionnalités de modification et de cessation ne pouvaient pas être réalisés avant que le RNE ne soit mis en service. Ils n'ont donc pu démarrer qu'à l'automne 2022. Leur volume étant resté faible (moins de 80 fin novembre) et les résultats non probants, le comité de pilotage présidé par le chef de la mission interministérielle, a estimé que le risque était trop grand d'autoriser l'ouverture des deux fonctionnalités au 1<sup>er</sup> janvier 2023. La « procédure de secours » a alors été activée.

Il a été décidé de confier au service « Guichet Entreprises », géré par l'Inpi, la mission de recueillir les dossiers de formalités de modification et de cessation et de les transmettre aux ex-CFE compétents, ceux-ci pouvant toujours recevoir des formalités sous un support papier. Cette solution avait été proposée par la mission interministérielle même si, comme le relevait le CGE dans son rapport de novembre 2022, « Guichet Entreprises » traitait au plus 400 000 formalités par an, alors que la

---

11. Une procédure de secours a été prévue par le décret n° 2021-300 du 18 mars 2021, codifiée à l'article R. 123-15 du code du commerce : « En cas de difficulté grave de fonctionnement de l'organisme unique, le Premier ministre prend, par arrêté, toutes mesures de nature à assurer la continuité du service ». L'arrêté du 28 décembre 2022 a déclenché sa mise en œuvre en précisant les conditions d'application.



charge prévue pour le guichet unique était de 4,7 millions de formalités par an. Le CGE avait donc recommandé que soient réalisés, avant le 15 décembre 2022, des tests de tenue en charge. Ces tests de charge ont été réalisés par l'Inpi fin décembre 2022 et ont semblé confirmer que le « Guichet Entreprises » pouvait supporter un volume hebdomadaire de 100 000 formalités (correspondant au même niveau que le guichet unique).

### **D - L'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2023 : des dysfonctionnements techniques aggravés par un défaut d'assistance**

Les développements informatiques du nouveau SI s'étant déroulés normalement pour la fonctionnalité de création d'entreprises, le guichet unique est bien entré en fonction au 1<sup>er</sup> janvier 2023 pour recueillir toutes les formalités de création d'entreprises et les CFE ont été fermés.

Cependant, et comme cela était redouté et annoncé par les acteurs et parties prenantes du guichet unique, la généralisation au 1<sup>er</sup> janvier 2023 de la fonctionnalité « création d'entreprises » avec fermeture concomitante des autres voies a été marquée par un certain nombre de dysfonctionnements : complications techniques pour réaliser les formalités, spécificités fonctionnelles du portail non adaptées, impossibilité de valider ses formalités, formalités non transmises voire refusées par les destinataires, etc. Les entreprises concernées se sont retrouvées pénalisées dans la mesure où elles ont eu à faire face à l'impossibilité de débiter une activité, de souscrire un emprunt, de conclure des contrats, de signer un bail, d'embaucher des salariés, etc. avec les implications qui s'en suivent (insécurité juridique, fraudes, travail illégal, etc.).

Ces dysfonctionnements, pour une partie d'entre eux, ne relevaient pas de l'outil lui-même, mais des difficultés rencontrées par les déclarants pour effectuer leurs

démarches en ligne. Avec les CFE, les utilisateurs bénéficiaient d'une assistance de proximité pour réaliser leurs formalités. Avec la dématérialisation complète, ils sont censés être autonomes. Il aurait été nécessaire de mettre à leur disposition une assistance de premier niveau performante.

Par ailleurs, et comme on pouvait le craindre, « Guichet Entreprises » s'est rapidement révélé sous-dimensionné pour traiter le nouveau volume des formalités de modification et de cessation, provoquant une embolie rapide du système au début de l'année, de graves dysfonctionnements et une véritable crise. Si le portail « Guichet Entreprises » pouvait recevoir un certain volume de formalités, la capacité de traitement pour l'envoi des dossiers aux partenaires s'est avérée insuffisante.

L'ensemble des dysfonctionnements constatés a provoqué un fort mécontentement chez les utilisateurs du guichet unique et du « Guichet Entreprises », mécontentement renforcé par les difficultés de l'assistance en ligne, qui n'avaient pas été suffisamment anticipées, comme le relevait le directeur général de l'Insee dans une note au ministre de juin 2022. En décembre 2021, Inpi Direct avait reçu 4 000 appels, 20 000 en décembre 2022 et 66 000 en janvier 2023. Ne parvenant pas à traiter l'ensemble des appels, l'Inpi a progressivement augmenté ses ETP au fur et à mesure des autorisations de recrutement accordées par l'État (de 25 ETP fin 2022 à 55 ETP en 2023) et a eu recours à un prestataire externe pour venir en appui d'Inpi Direct (pour un coût de 5 M€ par an).

Dans ce contexte, et alors qu'initialement, la procédure de secours devait se terminer fin mars 2023, il a été décidé de réouvrir partiellement le portail Infogreffe des tribunaux de commerce le 20 février 2023<sup>12</sup>, pour les seules formalités de modification et de cessation d'activité et pour le dépôt d'actes isolés, en reportant au 30 juin 2023, la fin de la procédure de secours.

On peut s'interroger sur la solution retenue d'utiliser « Guichet Entreprises » alors que des doutes existaient sur sa capacité à absorber les flux. D'autant que cette solution imposait de maintenir en activité les ex-CFE qui juridiquement n'existaient plus au 1<sup>er</sup> janvier 2023 mais dont il fallait bien conserver l'organisation et les outils. Une solution alternative aurait été de demander à l'ensemble des portails informatiques existants, « Guichet Entreprises » mais également Infogreffe, Autoentrepreneurs et CFE-Métiers, d'assurer la continuité du service sans attendre le mois de février 2023 et la cristallisation des difficultés. Mais l'on peut surtout s'interroger sur les raisons qui ont conduit à ne pas décider de modifier la date d'entrée en vigueur du guichet unique pour la repousser au 1<sup>er</sup> janvier 2024 (cf. *infra*).

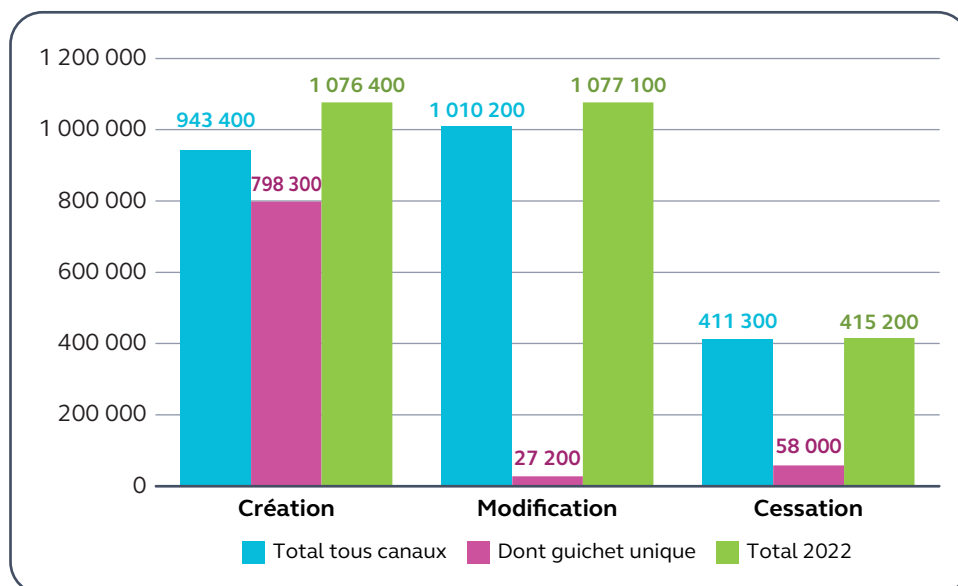
## E - La prolongation de la procédure de secours jusqu'au 31 décembre 2023

### 1 - Le volume des formalités en juin 2023 : un recours encore minoritaire au guichet unique pour les formalités de modification et de cessation

Le guichet unique a été étendu aux formalités autres que les créations au premier semestre 2023. Les formalités de cessations ont été ouvertes aux bénéficiaires sur le guichet unique en mars 2023 et la voie « Guichet Entreprises » a été fermée en avril. Les formalités de modifications pour les personnes physiques ont été ouvertes aux bénéficiaires le 22 mai 2023 ; celles relevant des personnes morales ont été ouvertes fin juin.

Le graphique n° 3 fait apparaître le volume des formalités enregistrées par l'Insee en juillet 2023.

**Graphique n° 3 : ventilation des formalités de création d'entreprises en semaine 29 de l'année 2023 (total et *via* le guichet unique) et comparaison à 2022 (même semaine)**



Source : Insee

## 2 - La qualité des formalités en juin 2023 : des dysfonctionnements encore importants pour les formalités autres que les créations

Pour les formalités de création, la grande majorité des dysfonctionnements avaient disparu à l'été 2023 et les représentants des entreprises rencontrés dans le cadre de cet audit flash ont reconnu qu'ils n'avaient quasiment plus de remontées de leurs adhérents sur ce point. À nouveau saisi par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, le CGE, dans son rapport rendu en juin 2023, estimait, quant à lui, que la situation était stabilisée et les anomalies corrigées.

Cependant, si l'on s'en tient aux résultats d'un sondage BVA, commandé par la direction générale des entreprises, et effectué auprès des usagers et des mandataires en juin 2023, la situation semble beaucoup plus contrastée pour l'ensemble des formalités. Après quelques mois d'utilisation du guichet unique, l'expérience utilisateur s'avère mitigée, les utilisateurs donnant une note moyenne de 4,5/10 au guichet unique en général.

En ce qui concerne les anomalies et dysfonctionnements observés, le dernier état de l'outil synthétique de suivi (OSS)<sup>13</sup> au 30 juin 2023 faisait état de 37 signalements de dysfonctionnements depuis la mise en place de cet outil en septembre 2022, dont 8 dysfonctionnements bloquants et 11 dysfonctionnements majeurs, soit environ 50 % du total, dont 17 étaient soit « encore en cours », soit « reporté ».

En juin 2023, le taux de régularisation des formalités par les chambres des métiers et de l'artisanat en tant que valideurs<sup>14</sup>, portant essentiellement sur les formalités de création, était de l'ordre de 30 % pour les personnes morales et de 50 % pour les personnes physiques avec un taux de rejet de l'ordre de 12 %. Les greffes des tribunaux de commerce enregistraient de leur côté un taux de réclamation supérieur à 50 % et un taux d'invalidation définitif de l'ordre de 12 % (contre 6 % dans l'ancien système).

Par ailleurs, le registre national des entreprises, qui a été mis en service le 1<sup>er</sup> janvier 2023, ne fonctionne de manière optimale que pour les créations et les cessations effectuées sur le guichet unique. Pour les modifications et les cessations non réalisées sur le guichet unique, le RNE reste alimenté par le registre national du commerce et des sociétés (RNCS) centralisant les registres du commerce et des sociétés (RCS) tenus par chacun des greffes, par l'ex-registre des actifs agricoles (RAA) et par l'ex-répertoire national des métiers (RNM). Il doit également se recaler sur le répertoire Sirene pour toutes les formalités non versées à un registre.

Dans son rapport de juin 2023, le CGE souligne que les « *formalités de création se passent désormais de manière satisfaisante* » et constate « *des progrès et des évolutions positives* », mais estime que « *le projet n'est à ce stade pas suffisamment stabilisé en termes de process et de qualité des livrables pour entrevoir une fin de procédure de continuité au 30 juin sans prendre le risque de revivre le scénario de début d'année.* ».

13. L'OSS est un outil qui a été mis en place par la mission interministérielle à l'automne 2022 afin de recenser les dysfonctionnements et d'en suivre le traitement. Cet outil n'est cependant pas partagé au sein du comité de suivi.

14. Les organismes valideurs sont chargés de procéder à la validation des informations déclarées et des pièces transmises par les entreprises : greffes des tribunaux de commerce ou des tribunaux judiciaires à compétence commerciale, chambres des métiers et de l'artisanat, caisses départementales de mutualité sociale agricole, service des impôts des entreprises (DGFIP).

Le rapport du CGE conclut qu'au regard des risques encourus, il faudrait envisager de décaler la date du 30 juin 2023 initialement prévue pour la fin des procédures de secours. Il assortit cette préconisation de neuf autres recommandations dont trois concernent le RNE. Par arrêté du 27 juin 2023, la procédure de secours a donc été prolongée jusqu'au 31 décembre 2023.

Au mois de juin 2023, six mois après l'ouverture du guichet unique, son fonctionnement est devenu satisfaisant pour les formalités de création, mais d'importants dysfonctionnements restent à résoudre pour les formalités de modification et de cessation et pour l'alimentation du RNE.

## II - LES RAISONS D'UNE RÉFORME EN DIFFICULTÉ

Si l'échéance, posée par la loi, du 1<sup>er</sup> janvier 2023 pour la mise en service du guichet unique et du registre national des entreprises a fortement contraint le développement du projet, cette situation a été aggravée par les insuffisances de la gouvernance et du pilotage.

### A - Une échéance initiale irréaliste compte tenu de l'ambition du projet

La loi PACTE fixait au 1<sup>er</sup> janvier 2023 la mise en service du guichet unique électronique et du registre national des entreprises. La fixation d'une telle échéance pouvait se justifier compte tenu de l'ampleur de la réforme et de la multiplicité des parties prenantes. L'expérience du développement de projets de systèmes d'information complexes montre que l'absence de délais est souvent préjudiciable à leur réalisation. En fixant une échéance et en l'inscrivant dans la loi avec toute la force contraignante qui en résulte, les rédacteurs de la loi PACTE pensaient pouvoir se prémunir contre de telles déconvenues. Ce faisant, toute remise en cause de cette échéance en cours de projet était rendue très difficile, même lorsqu'il est apparu évident que le nouvel outil ne serait pas pleinement opérationnel au 31 décembre 2022.

### 1 - Une réorientation technique et fonctionnelle du projet, conséquence des insuffisances de l'étude d'impact

#### Sur un plan technique

D'après l'étude d'impact de la loi PACTE comme des débats parlementaires, l'intention première des promoteurs de cette réforme était de construire le guichet unique sur le fondement du service électronique développé par « Guichet Entreprises ». En cohérence avec ce choix technique initial, prévoir un peu plus de trois années pour faire évoluer un SI existant ne constituait pas, en soi, un objectif insurmontable.

Cependant, après avoir fait réaliser au second semestre 2019 un audit complet du service « Guichet Entreprises », la mission interministérielle a réalisé que ce portail comportait un certain nombre de faiblesses :

- une dépendance à un outil informatique de conception déjà ancienne ;
- peu de documentation et une concentration de la maîtrise des compétences sur quelques personnes ;
- une ergonomie assez faible et en dessous des standards ;
- des failles de sécurité critiques dans l'outil.

Dans ces conditions, après avoir examiné les trois options possibles – la reprise intégrale du « Guichet Entreprises » avec évolution vers la cible, la reprise partielle de certaines de ses briques, son abandon et la construction *ex-nihilo* du socle du guichet unique – cette dernière solution a été finalement validée lors d’une réunion interministérielle en janvier 2020.

### Sur un plan fonctionnel

L’étude d’impact relative à l’article 1<sup>er</sup> de la loi PACTE ne fait pas apparaître clairement le lien entre la création d’un guichet unique et celle d’un registre national des entreprises. Dans ces conditions, et même si l’Inpi est choisi comme opérateur du guichet unique et se voit charger de la tenue du RNE, les deux projets ne font pas l’objet d’une approche commune. Les formalités de modification et de cessation devaient donc, à l’origine, être effectuées isolément du RNE. Cette hypothèse n’a pas résisté à l’examen approfondi du projet et la mission interministérielle a décidé, à l’automne 2020, de coupler les deux projets de telle sorte que le déclarant puisse bénéficier des informations déjà présentes dans le registre pour accomplir ses formalités. Ce faisant, le projet du guichet unique pour ces fonctionnalités de modification et de cessation devenait totalement dépendant du projet du RNE dont l’entrée en service était programmée au 1<sup>er</sup> janvier 2023, et pour lequel le décret fixant ses conditions de fonctionnement n’a été publié qu’en juillet 2022.

Du fait des insuffisances de l’étude d’impact, les décisions relatives au projet, avec le choix de développer un système d’information totalement nouveau et de l’articuler avec le RNE, se sont éloignées considérablement du schéma initial. Dès l’automne 2020, il apparaissait clairement que l’objectif d’une ouverture du guichet unique des entreprises au 1<sup>er</sup> janvier 2023 n’était plus tenable. L’Inpi, ayant été officiellement désigné comme

opérateur du projet en juillet 2020, ne pouvait concevoir et développer deux systèmes d’information en moins de trois ans, tout en laissant un temps suffisant pour les phases de tests et de recettages. La crise sanitaire qui est intervenue à partir du printemps 2020 n’a fait qu’aggraver une situation déjà difficile.

### 2 - Une insuffisante prise en compte des nécessaires ajustements normatifs et fonctionnels liés au projet

La mission interministérielle était chargée d’exercer la maîtrise d’ouvrage stratégique du projet et en particulier d’en préciser son contenu et ses objectifs détaillés. Elle devait également veiller, en lien avec les administrations concernées, à l’élaboration des textes juridiques nécessaires à sa mise en œuvre.

Il appartenait donc à la mission de définir les spécifications fonctionnelles attendues tant du guichet unique que du registre national des entreprises et de les traduire dans des textes législatifs et réglementaires. L’Inpi, de son côté, devait intégrer ces spécifications dans le développement des outils. Il était donc totalement dépendant du travail fait en amont. Or, le projet nécessitait d’importants travaux normatifs.

La chronologie de la publication des différents textes rendus nécessaires par la réforme montre bien que cette question des normes a affecté directement le calendrier de développement du projet. Ainsi, s’agissant du RNE, le décret constitutif est daté du 19 juillet 2022 pour une mise en service prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2023, soit un délai de cinq mois, alors que la livraison d’une première version de l’outil devait nécessairement intervenir en amont pour effectuer des tests. Une autre illustration est donnée par l’arrêté relatif aux formats techniques applicables pour le dépôt des dossiers de formalités des entreprises auprès de l’organisme unique, qui n’a été pris qu’en décembre 2022.

Alors que l'Inpi travaillait au développement du portail sur la base des indications données par la mission interministérielle sans attendre la publication des textes législatifs et réglementaires, il était fréquent que lesdits textes comportent des dispositions différentes de celles transmises initialement à l'Inpi. Ceci obligeait ce dernier à réaliser des corrections sur l'outil en développement. Ainsi, certaines des dispositions du décret sur le RNE ont modifié des spécifications du guichet unique, notamment en ce qui concerne le circuit de validation. Alors qu'initialement, il avait été spécifié que les valideurs interviendraient en parallèle, le décret a modifié ce circuit en rétablissant des interventions successives des trois valideurs, ce qui a obligé à corriger des fonctionnalités déjà en service pour les créations d'entreprises.

Par ailleurs, en cours de projet, des modifications du cahier des charges initial sont intervenues, conduisant à alourdir la charge de développement dans une feuille de route déjà très contrainte.

Un autre exemple de modification est intervenu lorsqu'en avril 2022, le périmètre du projet, qui portait uniquement sur les entreprises conformément à la loi PACTE, a été étendu aux associations, syndicats de copropriété, organisations professionnelles, syndicats et autres entités qui ne constituent pas des entreprises. L'Inpi avait alerté sur ce point la mission interministérielle dès mars 2022. Dans ce courrier, l'opérateur expliquait qu'« *ajouter, avec une échéance en fin d'année 2022, une extension supplémentaire du périmètre ferait courir un risque majeur pour l'ensemble du projet. Avec l'intégration des non-entreprises d'ici la fin de l'année, l'Inpi par rapport au projet initial déjà très ambitieux, ne serait plus en mesure de garantir ses engagements du*

*1<sup>er</sup> janvier 2023 pour le guichet unique et le registre national des entreprises. L'extension aux non-entreprises serait de nature à remettre en cause les conditions de succès du dispositif prévu par la loi PACTE pour les entreprises.* ».

Avec un calendrier du projet qui était, dès 2020, extrêmement tendu, l'ensemble des travaux normatifs qu'il nécessitait ont été conduits en parallèle du développement des deux outils, et non pas en amont comme cela aurait été préférable. Ce faisant, ils ont contribué à accroître la tension sur les délais.

### **3 - Une échéance maintenue alors que la réforme était en grande difficulté**

Compte tenu des développements qui précèdent, il était quasi certain que plus l'échéance se rapprocherait, plus les tensions allaient s'accumuler sur le projet, amenant à des arbitrages difficiles dès fin 2022. Or, tous ces arbitrages ont systématiquement privilégié le respect des délais au détriment de la prise en compte de l'état réel d'avancement du projet et de ses dysfonctionnements.

#### **Une procédure de secours préférée à un report de l'échéance**

À l'automne 2022, lorsqu'il est apparu à tout le monde qu'il ne serait pas possible d'ouvrir l'ensemble des fonctionnalités au 1<sup>er</sup> janvier 2023 dans des conditions satisfaisantes, il aurait été possible, plutôt que d'activer une procédure de secours qui a montré ses limites, de reporter d'une année la date d'entrée en vigueur de la réforme, soit dans sa totalité, soit partiellement en ne reportant que les formalités de modification et de cessation. Un tel report, qui se serait accompagné d'une fermeture échelonnée des différents CFE pour permettre la montée en charge progressive du guichet unique aurait permis d'éviter la crise



du début de l'année 2023 et la fragilisation de l'acceptation de la réforme par les utilisateurs.

Certains partenaires avaient d'ailleurs proposé ce report. Le directeur général de l'Insee, dans deux notes au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique de juin et juillet 2022, préconisait ainsi que l'on prenne *« le temps nécessaire pour que le projet « Guichet unique » puisse atterrir correctement »* en ne maintenant l'échéance du 31 décembre 2022 que pour les seules créations de personnes physiques. Il rappelait les écueils qui dans le passé avaient conduit *« à l'échec de certains projets informatiques ambitieux (notamment l'Interlocuteur social unique), à savoir l'intangibilité du délai et la confirmation d'un objectif irréaliste »*.

Le cabinet du ministre, qui avait alors repris la direction du comité de pilotage, s'y est toujours opposé.

### **La nécessité de prolonger la procédure de secours faute d'une sécurisation suffisante des formalités**

La procédure de secours qui avait été activée fin 2022 devait se terminer au 30 juin 2023. À plusieurs reprises, tant le ministre de l'économie, des finances, et de la souveraineté industrielle et numérique, que la ministre déléguée, chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme, ont confirmé, au cours du printemps 2023, que le guichet unique serait totalement opérationnel fin juin.

À compter d'avril 2023, la DGE a pris la main pour la réalisation de campagnes de tests de grande envergure, formalisées et partagées entre les acteurs. La DGE réalise les tests sur la formalité initiale et s'assure ensuite que les tests sont poursuivis par les autres acteurs dans une logique « de bout en bout ».

Cette phase de recettage, indispensable pour permettre l'ouverture des fonctionnalités dans de bonnes conditions, est intervenue cependant beaucoup trop tardivement, tous les partenaires ayant demandé, dès l'été 2022, qu'il soit procédé ainsi pour sécuriser l'ouverture du portail.

Ces campagnes ont permis de préparer l'ouverture en 2023 des cessations (en mars), puis des modifications de personnes physiques (en mai) et enfin des modifications de personnes morales (en juin), mais elles sont loin d'avoir pleinement sécurisé les formalités.

Le bilan dressé par la DGE montre que les décisions prises en comité de pilotage par le cabinet du ministre de l'économie et des finances d'ouvrir les fonctionnalités l'ont été alors que la proportion de tests dits « bloqués » étaient encore importants. Ces tests non concluants ont été systématiquement retestés. Néanmoins, le jour de l'ouverture aux personnes morales des modifications, il restait encore 26 cas à retester sur les 108 tests non concluants, la volonté de tenir le calendrier annoncé d'une ouverture totale du guichet fin juin ayant sans aucun doute pesé sur les décisions du comité de pilotage.

Cependant, par arrêté du 27 juin 2023, la procédure de secours a dû être prolongée jusqu'au 31 décembre 2023 compte tenu des risques de dysfonctionnements sur les procédures de modification et de cessation.

L'absence de révision du délai fixé par la loi PACTE est l'une des causes des dysfonctionnements et des retards observés dans la mise en œuvre du guichet unique et du registre national des entreprises, la contrainte calendaire ainsi imposée ayant joué au détriment d'un nécessaire pilotage en mode projet de cette réforme.

## **B - Une gouvernance et un pilotage inadaptés**

La réunion interministérielle de janvier 2020 avait validé un pilotage organisé de la façon suivante :

- un pilotage stratégique effectué par la mission interministérielle créée spécialement à cet effet et qui devait assurer la maîtrise d'ouvrage stratégique du projet ; cette mission est composée de trois agents ;
- un pilotage opérationnel par l'Inpi, responsable de la maîtrise d'œuvre.

Or, cette architecture globale s'est révélée totalement inadaptée à un projet d'une telle nature.

### **1 - Une gouvernance insuffisante qui a dû être corrigée**

Afin d'assurer la gouvernance du projet, une mission interministérielle a été créée par décret du 3 juillet 2019. Composée de trois personnes, elle est placée sous l'autorité du ministre de la justice et des ministres chargés de l'économie et du budget, et rattachée au directeur général des entreprises pour sa seule gestion administrative et financière.

Ses attributions sont assez générales. Elle est notamment chargée d'exercer la maîtrise d'ouvrage stratégique du projet, en particulier d'en préciser son contenu, ses objectifs détaillés, son calendrier et les moyens nécessaires à sa mise en œuvre, et de veiller à son bon déroulement. Dans l'énumération de ses missions, il n'est nulle part indiqué qu'elle doit assurer la maîtrise d'ouvrage opérationnelle du projet.

Une comitologie était prévue avec un comité de pilotage présidé par le chef de la mission interministérielle, se réunissant au moins quatre fois par an. Par ailleurs, il avait été décidé de mettre en place un comité technique chez l'opérateur.

La composition du comité de pilotage prévue par le décret du 3 juillet 2019 précité, comporte des représentants des différentes administrations concernées par le projet, ainsi que l'Insee. Ce comité est chargé de valider les orientations et le calendrier de la mise en œuvre du projet. La direction générale des entreprises fait partie du comité de pilotage mais elle est placée sur un même plan que les autres membres.

Des comités de suivi ont été mis en place, réunissant les mêmes membres que le comité de pilotage auxquels ont été ajoutés les représentants des trois réseaux consulaires (CCI France, CMA France et CA France). Ces comités n'ont jamais eu un rôle de pilotage partenarial du projet permettant les échanges techniques sur son architecture et sur son développement (outils de tests partagés, outils de traitement des anomalies partagés, etc.). Ils étaient plutôt destinés à transmettre aux partenaires une information sur l'état d'avancement du chantier normatif accompagnant le projet.

Compte tenu des difficultés rencontrées par le projet, cette gouvernance stratégique a été modifiée à deux reprises. Tout d'abord, à partir de l'été 2022, le cabinet du ministre de l'économie, dont ce n'est pas le rôle, a repris la main sur les comités de pilotage avec des effets positifs qui ont été perçus par l'ensemble des acteurs. Les réunions hebdomadaires ont permis de mettre en place un début de coordination multipartite qui a incontestablement facilité l'échange des informations et des bonnes pratiques, même si le projet a alors basculé dans un mode de gestion de crise.

Par ailleurs, par arrêté du 14 décembre 2022, il a été créé un collège stratégique chargé du pilotage du suivi du traitement des formalités des entreprises dont la composition est identique à celle du comité de pilotage. Ses missions (article A. 123-7 du code de commerce) sont un peu différentes de celles du



comité de pilotage, étant plus opérationnelles (décisions sur des évolutions techniques et sur les délais de leur réalisation, partage d'informations entre acteurs, mise en place de groupes de travail techniques, etc.).

## **2 - Une absence initiale de maîtrise d'ouvrage opérationnelle mise en place trop tardivement**

Chargé de la maîtrise d'œuvre du projet, l'Inpi a constitué une cellule réunissant quatre chefs de projet sous la coordination d'un directeur de projet. Cette cellule est montée en puissance avec des moyens supplémentaires qui ont été accordés à l'Inpi, même si ces autorisations d'emploi sont intervenues en nombre limité et tardivement. Alors que l'Inpi avait proposé aux partenaires impliqués dans la réforme de désigner une personne pour venir travailler au sein de la cellule projet, ce n'est finalement pas la solution qui a été retenue. La cellule projet a donc travaillé en bilatéral avec chacun des partenaires. Dans ces conditions, l'Inpi ne pouvait assurer la maîtrise d'ouvrage opérationnelle.

Les textes ne prévoyaient pas la mise en place d'un comité réunissant les organismes partenaires des formalités (Insee, organismes sociaux et fiscaux), les acteurs de l'assistance (réseaux consulaires) et les utilisateurs (notamment les représentants des entreprises et des mandataires). Or, la réforme, parce qu'elle remettait assez profondément en cause les organisations de travail et les systèmes d'informations des différents partenaires, exigeait de leur part une véritable conduite du changement et un accompagnement de leurs équipes. Ne pas les associer en amont ne les a pas incités à se mettre en ordre de marche et à anticiper les nécessaires transformations de leurs propres organisations, d'autant que l'accès au guichet unique a été réalisé concomitamment

au maintien temporaire des autres modalités d'accomplissement des formalités (voies existantes et voies de secours).

L'absence de maîtrise d'ouvrage opérationnelle, dotée d'un directeur de projet chargé d'animer des groupes de travail réunissant les différents partenaires et utilisateurs pour définir précisément les besoins et les fonctionnalités, d'assurer le pilotage de l'Inpi et de procéder aux inévitables arbitrages techniques est une des causes essentielles des difficultés rencontrées.

Il faut attendre juin 2023 et les conclusions d'un second rapport<sup>15</sup> rendu par le CGE, très critique sur cette question de la gouvernance et du pilotage, pour qu'il soit décidé de mettre en place une telle instance de coordination opérationnelle. La nouvelle gouvernance du projet s'appuie désormais sur un collège stratégique, un comité de pilotage, des groupes de travail et un comité des utilisateurs à vocation opérationnelle. Comme le souligne ce rapport, « *il apparaît (...) déterminant que la MISMFE exerce son rôle de synchronisation des acteurs notamment en consolidant la consistance des tests et leur exécution, action qui ne devrait pas relever du cabinet du ministre. Il lui appartient tout autant de s'assurer que les conséquences du changement sont anticipées et prises en charge par les acteurs du système, sans pour autant entrer dans l'opérationnel relevant de leur responsabilité.* ».

Les insuffisances majeures constatées dans l'organisation de la gouvernance et du pilotage de la réforme constituent, avec l'absence de report du délai initial malgré les évolutions substantielles du projet, les deux principales causes des dysfonctionnements et des retards observés dans la mise en œuvre de la réforme créant le guichet unique électronique des formalités des entreprises.

15. En juin 2023, à nouveau saisi par le ministre, le CGE a rendu un rapport portant sur l'amélioration du fonctionnement du guichet unique des formalités et du registre national des entreprises (GURN).

### III - PERSPECTIVES

À l'été 2023, la situation globale du guichet unique tendait à s'améliorer : la gouvernance et le pilotage du projet étaient en cours de mise en place et la prolongation de la période de secours laissait quelques mois de délai. Cependant, il restait encore beaucoup de dysfonctionnements à traiter alors que le volume des formalités effectuées par le guichet unique était encore insuffisant pour permettre de les détecter puis de les corriger.

Par ailleurs, même en admettant que les problèmes concernant les formalités soient résolus d'ici le 31 décembre 2023, le rapport du CGE de juin 2023 observait que d'autres questions ne pourront pas être réglées à cette date.

Il en est ainsi de la situation des « non-entreprises », entités sans activité économique<sup>16</sup>, qui ne pourront pas être prises en charge par le guichet unique au 1<sup>er</sup> janvier 2024. Auparavant, les CFE permettaient de traiter les démarches d'autres acteurs que les entreprises (comme les associations). Or, le développement du guichet unique s'est centré sur les travaux concernant les entreprises. Il a donc été demandé aux organismes concernés (DGFIP, URSSAF, Insee, CCMSA<sup>17</sup>) d'établir un circuit de traitement papier et manuel des démarches dans l'attente d'une extension du guichet unique aux « non-entreprises », au 1<sup>er</sup> janvier 2024. À l'analyse, le CGE estime que le guichet unique et le guichet pour les « non-entreprises » sont de natures différentes, en particulier parce qu'il n'est pas prévu d'équivalent du RNE pour les « non-entreprises ». Pour des raisons de nature de projet et de sécurité, le CGE recommande

donc de séparer les systèmes, même si des factorisations techniques peuvent être présentées à l'arbitrage par l'Inpi.

C'est également le cas pour l'interface de programmation d'application ou API « formalités » qui doit permettre aux acteurs de disposer, selon leur périmètre et niveau d'habilitation, des données issues des formalités validées et enregistrées au RNE, en se substituant à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024 aux flux existants entre le guichet unique et les différents partenaires. Sur ce sujet, dans une note du 6 juin 2023 au cabinet du ministre de l'économie, le directeur général de l'Insee après avoir rappelé que « *L'objectif du guichet unique n'est pas seulement de permettre au déclarant de faire une formalité sur un portail mais bien plutôt que l'information ainsi collectée irrigue correctement l'ensemble des systèmes d'information des administrations* », constatait que ce n'était pas encore le cas et qu'aucun répertoire n'était plus capable de faire référence en raison des problèmes rencontrés sur l'API « formalités » qui affectent également le système des avis de mise à jour du répertoire Sirene.

On pourrait également ajouter la question fondamentale de la fiabilité des données du RNE qui est encore mise en doute en ce qui concerne leur complétude et leur cohérence avec d'autres registres ou répertoires. À cet égard, dans un courrier adressé, le 16 mars 2023 au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, l'ensemble des présidents des chambres des métiers et de l'artisanat constataient « *l'absence d'un registre national des entreprises fiable et consistant,*

---

16. Par exemple syndics de copropriété, associations.

17. Caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

*du fait notamment d'une reprise des données déficiente, d'informations erronées, de l'absence de la mention d'appartenance au secteur des métiers et de la qualité artisanale – « artisan », « artisan d'art », « maitre artisan » et « maitre artisan en métiers d'art » [...]. Nous sommes ainsi confrontés à l'impossibilité de fournir des extraits d'inscription issus du registre national des entreprises ».*

Or, comme le rappelle le rapport du CGE précité, « *Le registre national des entreprises est un actif stratégique, dans la mesure où il détient des données clés, dont la complétude et l'intégrité sont nécessaires au fonctionnement intrinsèque des entreprises, à leur rapport fiscal avec l'État, avec les organismes sociaux.* ».

La direction générale des entreprises (DGE) a engagé une réflexion à l'été 2023 pour élaborer un plan d'actions à conduire avant l'arrêt de la procédure de secours et la généralisation du guichet unique le 1<sup>er</sup> janvier 2024. Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, la DGE mentionne quatre risques qu'elle a identifiés liés à cette échéance :

- l'absence d'une fonctionnalité sur le guichet unique ;
- des dysfonctionnements techniques du guichet non testés en amont ;
- un défaut de coordination entre les acteurs induisant un mauvais fonctionnement du guichet dans son écosystème ;
- une qualité insuffisante des données du registre.

Pour se prémunir contre ces risques, quatre séries d'actions ont été décidées par l'ensemble des acteurs : la priorisation des

développements techniques, l'augmentation volontariste du volume des formalités réalisées via le guichet unique<sup>18</sup>, le déploiement de la nouvelle gouvernance et la création d'une procédure de mise à jour du RNE pour en fiabiliser les données. La DGE annonce également qu'un audit du guichet unique sera réalisé par la DINUM début 2024.

La première action, qui se traduit par le report en 2024 des développements relatifs aux « non-entreprises » et à l'API « formalités », rejoint les constats faits par le CGE dans son dernier rapport (cf. *supra*). Cette décision permet aux acteurs de se centrer sur les développements indispensables au fonctionnement autonome du guichet unique au 1<sup>er</sup> janvier 2024. Mais, elle intervient seulement quelques mois avant le terme de la procédure de secours, ce qui laisse un délai court pour résoudre les nombreuses difficultés encore identifiées sur les développements critiques. Le déploiement de la nouvelle gouvernance qui doit être finalisé d'ici la fin de l'année avec le recrutement d'un directeur de projet et d'un responsable technique apparaît également bien tardif, et sans effet majeur d'ici la fin de l'année 2023. Quant à la procédure de mise à jour du RNE pour fiabiliser ses données, disponible à l'automne, son utilisation par les déclarants dépend de leur implication.

Ainsi donc, sur les quatre actions envisagées, trois d'entre elles sont sans incidence ou avec une incidence très faible sur l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2024 et les risques associés. Seule une augmentation rapide et significative du volume des formalités réalisées via le guichet

18. La DGE a indiqué à la Cour que « *dans le cadre d'un protocole avec l'Inpi, les mandataires sont maintenant encouragés à déposer leurs formalités sur le guichet unique, en garantie d'un traitement rapide (en 72 h) de leurs éventuelles difficultés et de la possibilité d'utiliser la solution de continuité [le portail Infogreffe] en cas de blocage non résolu à cette échéance* ».

unique pourrait permettre de tester les nouvelles formalités auprès d'un grand nombre d'entreprises, afin de s'assurer de leur bon fonctionnement dans toutes les situations. Cette montée en charge des formalités via le guichet unique n'est toutefois en aucun cas garantie<sup>19</sup>.

En conséquence, les actions de sécurisation mises en œuvre ne semblent pas de nature à garantir le bon fonctionnement de l'ensemble des formalités sur le guichet unique à l'horizon du 1<sup>er</sup> janvier 2024. L'arrêt à cette date de la solution de continuité et l'obligation d'utiliser le seul guichet unique pour effectuer les formalités pourraient donc se traduire par une nouvelle phase de dysfonctionnements et de difficultés pour les entreprises au début de l'année 2024.

S'agissant du registre national des entreprises, la présence de données erronées à la suite des dysfonctionnements des formalités pourrait persister au-delà du 31 décembre 2023. Il est en effet possible que les entreprises ne détectent les erreurs qu'en 2024 voire après, au moment où elles voudront accomplir une nouvelle formalité, ou lorsqu'elles seront confrontées à des demandes des administrations fiscales ou sociales infondées.

Les évolutions du guichet unique et du registre national des entreprises sont donc entourées d'importantes incertitudes à l'horizon des prochains mois, voire des prochaines années. La Cour demeurera attentive à la poursuite de ce projet et à l'amélioration du fonctionnement de ces deux outils indispensables à la vie des entreprises.

---

19. Elle suppose que les mandataires acceptent de réaliser les formalités par le guichet unique, en renonçant à la solution de continuité, le portail Infogreffe qu'ils ont l'habitude d'utiliser.

# LISTE DES ABRÉVIATIONS

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
API	<i>Application programming interface</i> ou interface de programmation d'application
CCI	Chambres de commerce et d'industrie
CGE	Conseil général de l'économie
CFE	Centres de formalités des entreprises
CMA France	Établissement public national fédérateur du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat
CPME	Confédération des petites et moyennes entreprises
DACS	Direction des affaires civiles et du sceau
DGE	Direction générale des entreprises
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DINUM	Direction interministérielle du numérique
ETP	Équivalent temps plein
FTAP	Fonds pour la transformation de l'action publique
GUFE	Guichet unique de formalités des entreprises
Inpi	Institut national de la propriété industrielle
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
Md€	Milliard d'euros
M€	Million d'euros
MISMFE	Mission interministérielle Simplification et modernisation des formalités des entreprises
OSS	Outil synthétique de suivi
PACTE	Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises
RAA	Registre des actifs agricoles
RCS	Registres du commerce et des sociétés
RNCS	Registre national du commerce et des sociétés
RNE	Registre national des entreprises
RNM	Répertoire national des métiers
U2P	Union des entreprises de proximité
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales

# RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES CONCERNÉS

## Sommaire

- 39 Réponse du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

### **Destinataire n'ayant pas d'observation**

Garde des Sceaux, ministre de la justice

## RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

La mise en oeuvre du guichet unique des formalités d'entreprise et du registre national des entreprises est un projet majeur porté par le Gouvernement. En 2019, dans le cadre de la loi PACTE, le législateur a souhaité redéfinir en profondeur le fonctionnement technique et l'organisation du système des formalités d'entreprises en vigueur depuis les années 1980. L'ambition est d'unifier et de numériser le dépôt par les entreprises des formalités, au travers d'une nouvelle plateforme d'échange avec les organismes compétents. Ce chantier est également une transformation managériale des administrations parties prenantes de cette réforme.

Aussi, dès l'adoption de la loi, le Gouvernement a mis en place une mission interministérielle chargée de concevoir le projet sur la base du cadre général fixé par ses articles 1 et 2 et d'en piloter le déploiement avec l'ensemble des acteurs membres de son comité de pilotage. Le Gouvernement a ainsi validé, dès février 2020, le choix structurant proposé par la mission consistant à relier les deux projets, le guichet unique et le registre national, le calendrier et les modalités de développement techniques sous la responsabilité de l'INPI, désigné par décret comme opérateur des projets.

Dès la mi-2022, j'ai souhaité que mon cabinet s'implique directement dans la gouvernance du projet, en prenant la tête du comité de pilotage jusqu'alors dirigé par la mission interministérielle. Cette organisation m'a paru nécessaire afin d'assurer que chacun des partenaires du projet anticipe les évolutions nécessaires de ses systèmes d'information, dans la perspective de l'ouverture du guichet unique, d'autant que le cadre juridique ne prévoit pas d'obligation portant spécifiquement sur leur mise en oeuvre par ces acteurs.

À cet égard, le législateur a défini, en 2019, une date d'échéance pour l'entrée en vigueur du guichet unique. Le Gouvernement a souhaité maintenir ce calendrier, connu d'emblée de l'ensemble des acteurs et qui s'imposait à eux. L'expérience de projets antérieurs de même nature montre en effet que le report de dates structurantes peut porter un coup fatal à l'ambition initiale.

Comme tout projet de cette envergure, il a connu des retards, de nature technique et organisationnelle. Afin de pallier les retards de développement qui avaient été anticipés fin 2022, et comme le permettait le cadre juridique, une solution de secours avait été élaborée, qui s'est avérée défailtante à l'usage, dès mi-janvier 2023. Conscient des conséquences indésirables que cette situation créait pour les entreprises empêchées de réaliser leurs démarches obligatoires, le Gouvernement a rapidement pris la décision de compléter cette solution en rouvrant Infogreffe dès mi-février 2023, en complément de la voie papier et du guichet entreprises. Ce choix pragmatique a permis de sécuriser la procédure de continuité, en ouvrant une option parallèle au guichet unique pour les entreprises en société et les commerçants individuels.

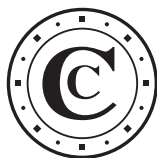
Tout au long de l'année 2023, le guichet unique a ainsi pu poursuivre sa montée en puissance progressive. Alors que début 2022, seules les formalités de création étaient proposées, l'ensemble des types de formalités (création, modification, cessation) et de dépôts (comptes, actes) étaient disponibles dès l'été 2023. Des développements nouveaux, ainsi que des corrections techniques et des améliorations d'ergonomie ont été apportés au système. À fin 2023, plus de 2 millions de déclarations ont été déposées sur le guichet unique, avec un rythme quotidien de 12 000 dépôts, dont 100 % des formalités de création et près de 80 % des formalités de cessation.

L'ambition du Gouvernement, pour 2024, est de conduire le guichet unique vers sa pleine effectivité pour les déclarants dans une logique d'amélioration continue, objectif qui a été assigné à l'opérateur, tout en sécurisant au maximum les entreprises dans leurs démarches. Les formalités les plus récemment ouvertes sur ce site, notamment les modifications d'entreprises, qui ne représentent actuellement que 20 % du flux total de ces formalités, pourront donner lieu à une attention particulière. Une nouvelle procédure de secours sera mise en place dès fin 2023 pour garantir à tous une solution en cas de dysfonctionnement éventuel. Un deuxième guichet sera également ouvert, pour recevoir spécifiquement les déclarations d'entités qui ne sont pas des entreprises.

D'autres améliorations seront apportées au guichet unique, qui concernent les partenaires du projet, comme la possibilité de procéder directement sur le guichet aux inscriptions d'office dont ils ont la responsabilité, ainsi que la possibilité d'accéder à l'ensemble des données issues des formalités par échange de données avec la base du registre.

Cette nouvelle phase s'inscrit logiquement dans le contexte d'une gouvernance renouvelée des projets. Progressivement installée depuis mi-2023, après l'ouverture du guichet, cette organisation a pour ambition de permettre à chaque acteur (administrations compétentes, organismes en charge de la validation des données, organismes destinataires des formalités, représentants des entreprises utilisatrices ou des mandataires professionnels) de prendre part à l'amélioration continue et à l'enrichissement de ces nouveaux outils. L'État fixera, quant à lui, les orientations à l'opérateur dans le cadre du collège stratégique nouvellement créé, le suivi de leur mise en oeuvre technique et opérationnelle étant confié au comité de pilotage.





Le présent rapport  
est disponible sur le site internet  
de la Cour des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

AUDIT FLASH

Décembre 2023